

บทที่ 11

การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยสันติวิธี

หลักการขั้นมูลฐานหลักการหนึ่งในบรรดาหลักการขั้นมูลฐานทั้งหลายของกฎหมายระหว่างประเทศ คือหลักการที่ว่ารัฐทั้งหลายมีพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยสันติวิธี

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้มิใช่หลักการเก่าแก่ดั้งเดิมของกฎหมายระหว่างประเทศแต่ประการใด กล่าวคือ หลักการดังกล่าวนี้จะมีสภาพเป็นหลักการอันละเมิดมิได้แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อไม่กี่สิบปีมานี้เอง แม้ในสมัยที่รัฐทั้งหลายจัดทำอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ เมื่อ ค.ศ. 1907 ก็มีได้มีการกำหนดไว้ในอนุสัญญานี้เป็นพันธกรณีแก่รัฐภาคีที่จะต้องงดเว้นการใช้กำลังในการระงับข้อพิพาทหรือที่จะต้องระงับข้อพิพาทด้วยสันติวิธีแต่อย่างใด เห็นได้จากอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1907 ข้อ 1 ที่กำหนดว่า "เพื่อป้องกันการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเท่าที่จะป้องกันได้ รัฐภาคีทั้งหลายตกลงที่จะใช้ความพยายามทุกประการ เพื่อที่จะให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยสันติวิธี"

ในปัจจุบันนี้ หลักการว่าด้วยรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีมีสภาพเป็นหลักการขั้นมูลฐานของกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว เนื่องจากกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในกฎบัตรฯ

ข้อ 2 อนุ 3 แห่งกฎบัตรฯ กำหนดว่า

"3. สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐของตนโดยสันติวิธี ในลักษณะการเช่นที่จะไม่เป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม"

นอกจากนั้น รัฐภาคีแห่งองค์การสหประชาชาติยังได้ประกาศยืนยันรับรองหลักการดังกล่าวไว้ใน "ปฏิญญาว่าด้วยหลักการแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและความว่าเมือระหว่างรัฐ" ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ลงมติเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1970 ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า "รัฐทุกรัฐต้องระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐอื่นๆ โดยสันติวิธี ในประการที่ว่าสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตลอดจนความยุติธรรมไม่ตกอยู่ในอันตราย"

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐมีพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยสันติวิธี แต่รัฐก็มีเสรีภาพในการเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทตามที่รัฐพอใจ

กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 33 กำหนดว่า

"ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใดๆ ซึ่งหากดำเนินอยู่ต่อไป น่าจะเป็นอันตรายแก่การอ้าง ไรซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจึงต้องแสวงหาการแก้ไขโดยการเจรจา การได้สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การ หันเข้าอาศัยทบวงการตัวแทน หรือการตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีประการอื่นใด ที่คู่กรณีจะ พึงเลือก

2. เมื่อเห็นว่าจำเป็น คณะมนตรีความมั่นคงจักเรียกร้องให้คู่พิพาทระงับกรณีพิพาท ชั่วคราวโดยวิธีเช่นว่านั้น"

เห็นได้ว่า กฎบัตรแห่งองค์การสหประชาชาติกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ ไว้หลายวิธีการ รัฐที่มีกรณีพิพาทจึงมีเสรีภาพที่จะเลือกใช้วิธีการหนึ่งวิธีการใดก็ได้ แต่อย่าง ไรก็ดีเสรีภาพของรัฐในการเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทต้องถูกจำกัด ถ้ารัฐได้เคยทำสนธิสัญญา ไว้กับรัฐคู่พิพาทว่าถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นในภายหน้า จะต้องใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดในการ ระงับข้อพิพาท เช่น จะต้องเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการหรือต่อศาลยุติธรรมระหว่าง ประเทศ รัฐที่มีข้อพิพาทก็ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้นๆ

ตามคำพิพากษาของศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ (The Permanent Court of Justice ในคดี Lotus และตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The International Court of Justice) ในคดี South-West Africa ศาลทั้งสองได้ให้ ความหมายของคำว่า "ข้อพิพาทระหว่างรัฐ" ไว้ว่า "ข้อพิพาทระหว่างรัฐหมายความถึงความ ไม่ลงรอยกันในประเด็นข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ความขัดแย้งกันหรือการโต้แย้งกันในข้อ อ้างทางกฎหมายหรือผลประโยชน์ส่วนได้เสียระหว่างรัฐสองรัฐ"

ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐจึงอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อพิพาทในทาง กฎหมาย และ ข้อพิพาทในทางการเมือง

(1) ข้อพิพาทในทางกฎหมาย ได้แก่ บรรดาข้อพิพาทที่รัฐคู่พิพาทโต้แย้งกันเกี่ยวกับการตีความหรือการบังคับใช้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อ

พิพาทในทางกฎหมาย เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับพันธกรณีของคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เป็น
จารีตประเพณีในกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามกฎเกณฑ์ที่เกิดจากสนธิสัญญาระหว่างรัฐ

ข้อพิพาทในทางกฎหมายจึงเป็นกรณีที่รัฐคู่พิพาทยอมรับว่ามีกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย
ระหว่างประเทศที่พิพาทกันอยู่จริง แต่รัฐคู่พิพาทมีความเห็นแตกต่างกันในการตีความหรือการ
บังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว

(2) ข้อพิพาทในทางการเมือง ได้แก่ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียของ
ของรัฐที่ขัดแย้งกับกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้
รับรองไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อพิพาทในทางการเมืองนั้น ไม่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎเกณฑ์แห่ง
กฎหมายระหว่างประเทศ ตรงกันข้ามกลับเป็นกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งประสงค์ที่จะให้มีการแก้ไข
เปลี่ยนแปลง หรือไม่ต้องการให้บังคับใช้กฎหมายแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่เนื่องจาก
กฎเกณฑ์ดังกล่าวขัดกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียของรัฐ หรือไม่ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐคู่พิพาท
ฝ่ายหนึ่งต้องการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือสถานะในทางการเมืองของตน ตัวอย่างของ
ข้อพิพาทในทางการเมือง ได้แก่ กรณีที่เยอรมันต้องการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดสนธิสัญญา
แวร์ซายส์ โดยไม่ยอมรับอธิปไตยของประเทศต่างๆ ในยุโรปซึ่งเกิดจากสนธิสัญญาดังกล่าว

สำหรับข้อพิพาทระหว่างรัฐทางการเมืองนั้น อาจมีการระงับกันได้โดยวิธีการ
ทางการเมือง และโดยการที่องค์การระหว่างประเทศสอดแทรกเข้าไปดำเนินมาตรการต่างๆ

ส่วนข้อพิพาทระหว่างประเทศทางกฎหมายอาจมีการระงับกันได้โดยวิธีการทาง
ศาล อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจมีการระงับข้อพิพาททางกฎหมายโดยวิธีการทางทูตก็ได้

ในบางครั้งการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยสันติวิธีตามทางการเมืองหรือวิธีการ
ทางศาล ไม่ได้ผล หรือรัฐไม่ปรารถนาที่จะตกลงกันโดยสันติวิธี รัฐอาจใช้วิธีการบังคับที่ยังไม่ถึง
ขั้นของการทำสงคราม เพื่อให้รัฐที่ถูกบังคับต้องยอมตามข้อเรียกร้องของตน

กล่าวโดยสรุป เมื่อรัฐมีกรณีพิพาทต่อกันรัฐอาจมีวิถีทางในการระงับข้อพิพาท
ระหว่างรัฐ ดังนี้

- 1) การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐทางการเมือง
- 2) การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ โดยองค์การระหว่างประเทศ

3) การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐทางศาล

4) การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยใช้ความรุนแรง (แต่ไม่ถึงขั้นของการทำสงคราม)

สำหรับการศึกษาในแผนที่ จำกัดขอบเขตเฉพาะในเรื่องการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐทางการทูต (หมวดที่ 1) และการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยองค์การระหว่างประเทศ (หมวดที่ 2) ส่วนการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐทางศาล เป็นการศึกษาในบทที่ 13 และการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยใช้ความรุนแรง เป็นการศึกษาของบทที่ 14

หมวดที่ 1

การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐทางการทูต

เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียของรัฐ อันทำให้รัฐคู่พิพาทฝ่ายหนึ่ง ไม่น่าจะยอมรับให้นำกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับใช้กับกรณีพิพาทดังกล่าวหรือ เป็นกรณีที่รัฐคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งประสงค์ที่จะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีพิพาทดังกล่าว เรียกกันว่า "ข้อพิพาททางการเมือง" รัฐที่พิพาทกันนั้นอาจจะระงับข้อพิพาทที่มีต่อกันด้วยวิธีการทางการทูต

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐที่เกี่ยวกับการตีความ หรือการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีพิพาทดังกล่าว เรียกกันว่า "ข้อพิพาททางกฎหมาย" ตามปกติแล้วจะมีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการทางศาล แต่รัฐคู่พิพาทอาจสมัครใจให้มีการระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้ โดยวิธีการทางการทูตหรือรัฐอาจมีพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้ด้วยวิธีการทางการทูตก่อนที่จะใช้วิธีการทางศาลก็ได้ เช่น รัฐทำสนธิสัญญาไว้ต่อกันโดยกำหนดเงื่อนไขไว้ในสนธิสัญญาว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ก่อนที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลพิจารณาคติพิพากษา ให้มีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการทางการทูต เช่น ให้มีการเจรจาต่อกันก่อน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป วิธีการทางการทูตอาจใช้ระงับข้อพิพาททั้งที่เป็นข้อพิพาทในทาง การเมืองและข้อพิพาทในทางกฎหมาย

วิธีการทางการทูตที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ ได้แก่

- (1) การเจรจา
- (2) การไกล่เกลี่ย
- (3) การไต่สวน
- (4) การประนีประนอม

1. การเจรจา

การเจรจาจะเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางการทูตที่เก่าแก่และแพร่หลายที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการที่ไม่ยุ่งยาก กล่าวคือ รัฐคู่พิพาทจะมีการแลกเปลี่ยนข้อเรียกร้องและเหตุผล ที่สนับสนุนข้อเรียกร้องของตนด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อที่จะได้มีการปรับข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่ายให้สมดุลย์กัน เพื่อนำไปสู่ความตกลงยุติข้อพิพาทนั้นๆ

ข้อพิพาทระหว่างประเทศทุกชนิด ส่วนมากมักจะมีการระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาระหว่างรัฐคู่พิพาทก่อนที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทวิธีการอื่น (ในกรณีที่มีการระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาล้มเหลว) ทั้งนี้อาจมีการเจรจาโดยผ่านสื่อกลางอันได้แก่ผู้แทนทางการทูตที่ประจำอยู่ในรัฐคู่พิพาทและมีหน้าที่เจรจาทางการทูตอยู่แล้ว หรือไม่ก็มีการติดต่อกันโดยตรงระหว่างรัฐบาลหรือประมุขของรัฐคู่พิพาท หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ หรือในบางกรณีก็อาจมีการเจรจาโดยตัวแทนพิเศษ เช่น กรณีเวียดนามมีการเจรจากันระหว่างตัวแทนของสหรัฐอเมริกาและตัวแทนของเวียดนามเหนือ เป็นต้น

การเจรจาทางการทูตเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐอาจเป็นการเจรจากันโดยตรงระหว่างรัฐที่เป็นฝ่ายในกรณีพิพาท หรืออาจมีการเจรจากันเนื่องจากองค์การระหว่างประเทศ ช่วยส่งเสริมสนับสนุนก็ได้ ในบางกรณีองค์การระหว่างประเทศยังอาจให้การสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมโดยการจัดให้ผู้แทนของรัฐคู่พิพาทได้พบปะกัน อันเป็นผลให้มีการเจรจาทางการทูตเกิดขึ้นในภายหลัง

อนึ่ง การเจรจาอาจกระทำในรูปของการประชุมร่วมกันที่มีรัฐที่สามหรือรัฐอื่นๆ อีกหลายรัฐเข้าร่วมประชุมด้วย หรืออาจเป็นการประชุมระหว่างประเทศ เช่น การประชุมแห่งกรุงเจนีวา (conference de Geneve) ว่าด้วยอินโดจีนและลาว ค.ศ.1954-ค.ศ.1962 การประชุมแห่งกรุงปารีส (conference de Paris) ว่าด้วยเวียดนาม ค.ศ.1972 - ค.ศ.1973 เป็นต้น

การเจรจาโดยการประชุมร่วมกันหลายรัฐนี้เป็นไปในลักษณะที่ว่ารัฐคู่พิพาทก็คงเจรจากันต่อไป เพียงแต่ว่าในการเจรจาดังกล่าว มีรัฐที่สามหรือรัฐอื่นเข้าร่วมในการเจรจาด้วยเท่านั้น

ในคดี South - Western Affica ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวรับรองถึงความสำคัญของการประชุมระหว่างประเทศว่ามีผลสำคัญต่อการเจรจา กล่าวคือ เป็นวิถีทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการเจรจาระหว่างประเทศขึ้นได้ (Rec.1962 p.346) (1)

บางครั้งในการประชุมระหว่างประเทศเกิดมีการอภิปรายกันถึงข้อพิพาทระหว่างรัฐที่เป็นปัญหาต่อสันติภาพของโลก ซึ่งในที่สุดรัฐที่เข้าร่วมประชุมอาจมีการลงมติเพื่อชักชวนรัฐคู่พิพาทให้มีการเจรจาทางการทูตต่อกัน หรือ ไม่ก็ขอให้รัฐคู่พิพาทเจรจากันใหม่ในกรณีที่รัฐคู่พิพาทหยุดพักการเจรจาไว้ และในบางกรณีถึงกับขอให้รัฐคู่พิพาทรายงานให้ที่ประชุมทราบถึงผลคืบหน้าของการเจรจาด้วย

การเจรจาในรูปของการประชุมร่วมกันกับรัฐอื่นที่มีรัฐคู่พิพาทมีส่วนเดือดอยู่หลายประการ กล่าวคือ การอภิปรายในที่ประชุมซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นการอภิปรายที่เปิดเผยมต่อสาธารณชนจะมีส่วนทำให้รัฐคู่พิพาทตกลงยอมชอมกันได้ ในปัญหาข้อพิพาทได้ง่าย เนื่องจากรัฐคู่พิพาทเกรงว่าจะเสียภาพพจน์ของตนต่อมติมหาชนของโลกว่าตนเป็นผู้ทำให้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศยืดเยื้อและตกลงกันไม่ได้ อย่างไรก็ตามลักษณะของการประชุมซึ่งเป็นการประชุมที่เปิดเผยมต่อสาธารณะอาจทำให้ผู้แทนของรัฐคู่พิพาทที่เข้าร่วมประชุมหวั่นเกรงต่อมติมหาชนในรัฐของตนก็เป็นได้หากว่าตนยอมโอนอ่อนผ่อนปรนให้รัฐคู่พิพาท ดังนั้นในบางกรณีผู้แทนของรัฐคู่พิพาทที่เข้าร่วมประชุมจึงคือรั้นไม่ยอมลดราวาศอกให้กับรัฐคู่พิพาท ซึ่งทำให้การเจรจาดังกล่าวต้องยืดเยื้อหรือหยุดชะงัก ตกลงยุติกรณีพิพาทระหว่างกันไม่ได้ และจุดอ่อนประการ

(1) Nguyen Quoc Dinh, เรื่องเดิม, หน้า 72.

สำคัญของ การเจรจา ในการประชุมร่วมกันกับรัฐอื่นด้วยนั้น ก็คือการประชุมมักมีกำหนดเวลา การประชุม ดังนั้นเมื่อครบกำหนดเวลาและปิดการประชุมแล้ว การเจรจาก็อาจหยุดชะงักขาดตอนลงก่อนที่รัฐคู่พิพาทจะตกลงกันได้

นอกจากนี้แล้วองค์การระหว่างประเทศยังอาจให้การสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมโดยการจัดให้ผู้แทนของรัฐคู่พิพาทได้พบปะกัน อันเป็นผลให้มีการเจรจาทางการทูตเกิดขึ้นในภายหลัง

มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศเป็นจำนวนมากที่มีข้อกำหนดให้รัฐคู่สัญญาที่มีพันธกรณีที่จะต้องเจรจาทางการทูตเพื่อระงับข้อพิพาท อาจกล่าวได้ว่ากรณีที่มีการกำหนดเงื่อนไขเอาไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่า "คู่สัญญาจะมีการปรึกษาหารือกันใหม่เมื่อเกิดสถานการณ์ใดอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น" นั่นก็เท่ากับเป็นการบังคับให้คู่สัญญาได้มีการเจรจาทางการทูตต่อกันนั่นเอง

อย่างไรก็ตามในบางกรณีรัฐคู่พิพาทก็ไม่อาจทำการเจรจาทางการทูตต่อกันได้ ทั้งนี้ อาจจะเป็นด้วยว่ารัฐคู่พิพาทตัดการติดต่อระหว่างกัน หรืออาจจะเบียดเบียนว่ารัฐคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับรองหรือปฏิเสธสถานะของอีกฝ่ายหนึ่งที่จะเจรจาด้วย หรืออาจจะเบียดเบียนว่ารัฐคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งเรียกร้องให้รัฐคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนที่จะมีการเจรจา หรือในบางกรณีการเจรจาระหว่างรัฐคู่พิพาทที่ดำเนินอยู่แล้วต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ ในกรณีตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ก็จำเป็นต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยหรือวิธีการอื่น

2. การจัดเจรจาและการไกล่เกลี่ย

ในกรณีการเจรจาล้มเหลว หรือรัฐคู่พิพาทไม่อาจเริ่มต้นเจรจากันได้ รัฐฝ่ายที่สามก็อาจยื่นมือเข้ามาไกล่เกลี่ยซึ่งอาจเป็นการไกล่เกลี่ยในรูปของการจัดเจรจา (good offices) หรือการไกล่เกลี่ย (mediation)

2.1 การจัดเจรจา ได้แก่กรณีที่รัฐที่สามเข้ามาแทรกแซงเมื่อรัฐอื่นเกิดพิพาทต่อกัน โดยรัฐที่สามนั้นจัดให้รัฐคู่พิพาทได้เจรจากัน เพื่อตกลงยอมรับข้อพิพาทระหว่างกัน

ตัวอย่างของการไกล่เกลี่ยในรูปของการจัดเจรจา เช่น กรณีที่สหรัฐอเมริกาได้เสนอตนเข้าไกล่เกลี่ยโดยการจัดเจรจา ในกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ในปัญหาพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวและประเทศเขมรเมื่อ ค.ศ.

1946 (ในสมัยนั้นประเทศลาวและประเทศเขมรเป็นประเทศภายใต้อารักขาของประเทศฝรั่งเศส) หรืออย่างเช่นกรณีประเทศฝรั่งเศสได้ยื่นมือเป็นผู้จัดเจรจาให้ประเทศต่างๆ ที่พิพาทกันในปัญหาเวียดนามได้พบปะเจรจากันจนทำให้มีการลงนามในข้อตกลงแห่งปารีสที่ว่าด้วยประเทศเวียดนาม ใน ค.ศ. 1973

การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดให้บริการโดยเสนอตนเข้าไกล่เกลี่ยในรูปของการจัดเจรจานั้นอาจเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายเรียกร้องก็ได้

วิธีการที่รัฐที่สามจะเข้าแทรกแซงเพื่อไกล่เกลี่ยในรูปแบบของการจัดเจรจานั้นมีความละเอียดอ่อนมาก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐฝ่ายที่สามต้องจำกัดบทบาทของตนเพียงการใช้อิทธิพลทางค้ำจุนใจเท่านั้นในการจัดให้รัฐคู่พิพาทได้ติดต่อพบปะกัน ในทางทฤษฎีแล้ว รัฐฝ่ายที่สามที่ทำหน้าที่จัดเจรจานั้นมีส่วนร่วมเจรจาโดยตรงแต่อย่างใด การพบปะเจรจานั้นเป็นเรื่องเฉพาะของคู่พิพาทเท่านั้น เมื่อใดที่รัฐคู่พิพาทยอมรับที่จะพบปะเจรจากันแล้ว เมื่อนั้นก็ถือได้ว่าภารกิจของการเข้าไกล่เกลี่ยเป็นผู้จัดเจรจาของรัฐฝ่ายที่สามได้รับความสำเร็จและสิ้นสุดลง

2.2 การไกล่เกลี่ย ได้แก่การที่รัฐฝ่ายที่สามยื่นมือเข้ามาแทรกแซงในกรณีพิพาท โดยนอกจากจะจัดให้รัฐคู่พิพาทพบปะเจรจากันแล้ว รัฐฝ่ายที่สามยังมีข้อเสนอที่เป็นแนวทางยุติข้อพิพาทให้คู่กรณีได้พิจารณาด้วย

การเข้ามาแทรกแซงเพื่อไกล่เกลี่ยนี้อาจเกิดขึ้นโดยรัฐคู่พิพาทร้องขอหรือรัฐฝ่ายที่สามสอดแทรกเข้ามาเองก็ได้ ซึ่งส่วนมากแล้วรัฐที่เข้ามาไกล่เกลี่ยมักจะเป็นประเทศมหาอำนาจหรือเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทนั้น

รัฐฝ่ายที่สามจะกำหนดพื้นฐานของการเจรจาและเข้าร่วมในการเจรจาโดยตรงและพยายามที่จะให้รัฐคู่พิพาทผ่อนปรนพร้อมยอมกัน เพื่อให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นยุติลง ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ก็คือ กรณีที่สหรัฐแสดงตนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในรูป Mediation ในข้อพิพาทระหว่างประเทศอิสราเอลและประเทศอียิปต์ จนทำให้ทั้งสองประเทศตกลงกันได้ มีการทำข้อตกลงที่เรียกว่าข้อตกลงแคมป์เดวิด (camp David) เมื่อ 17 กันยายน ค.ศ. 1978 และทำสนธิสัญญาสันติภาพต่อกันเมื่อ 26 พฤษภาคม 1979

ตัวอย่างของการไกล่เกลี่ยในรูปแบบการไกล่เกลี่ยในประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การไกล่เกลี่ยของประเทศอังกฤษ ในกรณีพิพาทระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประเทศรัสเซียที่พิพาทกันเกี่ยวกับสถานะของประเทศลิทัวเนียเมื่อ ค.ศ. 1867

การไถ่เกลี่ยของประเทศฝรั่งเศสในกรณีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศสเปนเมื่อเกิดสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศสเปนใน ค.ศ. 1898 และการไถ่เกลี่ยของสหรัฐอเมริกาเมื่อประเทศรัสเซียกับประเทศญี่ปุ่นทำสงครามต่อกันใน ค.ศ. 1904-1905

ถึงแม้ว่าการไถ่เกลี่ยในรูปแบบการจัดการเจรจาและการไถ่เกลี่ยจะมีข้อแตกต่างกันตั้งกล่าวดำเนินการมาแล้วข้างต้น แต่การไถ่เกลี่ยทั้งสองรูปแบบก็ไถ่เกลี่ยคล้ายคลึงกันในประการสำคัญ กล่าวคือ การดำเนินการของรัฐฝ่ายที่สามต้องเป็นไปด้วยความเคารพอย่างจริงจังและเคร่งครัดในอธิปไตยของรัฐคู่พิพาท การแทรกแซงของรัฐฝ่ายที่สามไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐคู่พิพาท กล่าวคือรัฐคู่พิพาทอาจปฏิเสธการไถ่เกลี่ยของรัฐฝ่ายที่สามได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการไถ่เกลี่ยในรูปแบบของการจัดการเจรจาหรือการไถ่เกลี่ยก็ตาม นอกเสียจากว่ารัฐคู่พิพาทได้ทำสนธิสัญญาไว้ต่อกันก่อนหน้าที่จะมีข้อพิพาทเกิดขึ้น โดยกำหนดไว้ในสนธิสัญญาว่ารัฐคู่พิพาทจะต้องยอมรับการไถ่เกลี่ยของรัฐใดรัฐหนึ่ง ตัวอย่างเช่น สนธิสัญญาปารีส ค.ศ. 1856 ระหว่างประเทศฝรั่งเศส ประเทศออสเตรีย ประเทศอังกฤษ ประเทศปรัสเซีย ประเทศรัสเซียและประเทศตุรกี ซึ่งกำหนดไว้ในสนธิสัญญาว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างประเทศตุรกีกับประเทศภาคีประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ รัฐที่มีกรณีพิพาทต้องยอมรับการไถ่เกลี่ยของภาคีอื่นๆ

เนื่องจากว่า การไถ่เกลี่ยในรูปแบบของการจัดการเจรจาและการไถ่เกลี่ยที่แท้จริงมีลักษณะ ไถ่เกลี่ยคล้ายคลึงกันมากจนในบางครั้งเป็นการยากที่จะกล่าวว่าการไถ่เกลี่ยใดเป็นการจัดการเจรจาหรือการไถ่เกลี่ยที่แท้จริง

ทั้งนี้เนื่องจากว่า รัฐฝ่ายที่สามซึ่งเริ่มต้นไถ่เกลี่ยในลักษณะที่เป็นการจัดการเจรจามักจะติดตามผลอย่างใกล้ชิดจนทำให้การจัดการเจรจากลายเป็นการไถ่เกลี่ยที่แท้จริงไป

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ทางปฏิบัติของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไถ่เกลี่ยมักจะเป็นบุคคลที่บุคลิกภาพอิสระ ไม่ผูกพันกับรัฐบาลใด แทนที่จะให้รัฐบาลของรัฐหนึ่งรัฐใดทำหน้าที่เป็นผู้ไถ่เกลี่ย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐคู่พิพาทยอมรับการไถ่เกลี่ย เนื่องจากว่า ในบางครั้งรัฐคู่พิพาทมักจะระแวงสงสัยเจตนาซ่อนเร้นในการยื่นมือเข้ามาไถ่เกลี่ยของรัฐฝ่ายที่สามว่ามีเจตนาที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากการไถ่เกลี่ย มากกว่าเจตนาให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐคู่พิพาทโดยสุจริตใจ

ตัวอย่างของการให้บุคคลทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยแทนที่จะให้รัฐไกล่เกลี่ย เช่น สนธิสัญญาแพนอเมริกันแห่ง บัวโนส ไอเรส (Buenos Aires) ค.ศ.1936 กำหนดให้มีการรวบรวมรายชื่อบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยไว้ล่วงหน้า โดยให้รัฐภาคีแต่งตั้งพลเมืองของตนที่มีคุณสมบัติเด่นรัฐภาคีละ 2 นาย หรือในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติ แต่งตั้งเคาท์ ฟอล์ค เบร์นาดอตท์ (Count Folke Bernadotte) ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับดินแดนปาเลสไตน์ ระหว่างประเทศอิสราเอลและประเทศอาหรับต่างๆ ซึ่งต่อมา เคาท์ ฟอล์ค เบร์นาดอตท์ ถูกฆาตกรรม คณะมนตรีความมั่นคงฯ ก็ได้แต่งตั้ง ราล์ฟ บันช์ (Ralph Bunche) ไปทำหน้าที่แทน

ลักษณะที่สำคัญของการไกล่เกลี่ยในรูปแบบการไกล่เกลี่ยที่แท้จริงคือ ความสมัครใจยินยอมทั้งของรัฐฝ่ายที่สามและของรัฐคู่พิพาท กล่าวคือรัฐฝ่ายที่สามไม่มีหน้าที่ต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อไกล่เกลี่ยให้รัฐคู่พิพาทตกลงยอมระงับข้อพิพาทกันแต่อย่างใด ส่วนรัฐคู่พิพาทก็มีอิสระเสรีที่จะยอมรับการไกล่เกลี่ยของรัฐฝ่ายที่สามหรือไม่ก็ได้ (เว้นแต่รัฐคู่พิพาทมีพันธกรณีอันเกิดจากสนธิสัญญาที่ทำไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดกรณีพิพาทว่าจะต้องยอมรับการไกล่เกลี่ยของรัฐฝ่ายที่สาม) ตามที่กล่าวมาแล้ว และนอกจากนี้ความสมัครใจยอมรับการไกล่เกลี่ยของรัฐคู่พิพาทยังหมายถึงว่าผลของการไกล่เกลี่ยไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อคู่กรณี หรือมีสภาพบังคับคู่กรณีแต่อย่างใด⁽¹⁾

การไกล่เกลี่ยทั้งในลักษณะการเจรจาและในลักษณะการไกล่เกลี่ยต่างก็มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันและหลีกเลี่ยงสงคราม หรือระงับการใช้กำลังอาวุธระหว่างรัฐคู่พิพาท

ตัวอย่างของการไกล่เกลี่ยในลักษณะที่เป็นการเจรจาซึ่งทำให้หลีกเลี่ยงสงครามระหว่างรัฐคู่พิพาทได้ เช่น การไกล่เกลี่ยของประเทศอเมริกาใต้ที่เป็นกลางในกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับเมืองซาโก (Chaco) ระหว่างประเทศโบลิเวียและประเทศอูรุกวัย เมื่อ ค.ศ. 1932-1933 การไกล่เกลี่ยของสหรัฐอเมริกาในกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับเขตแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ.1946 และการไกล่เกลี่ยของประเทศฝรั่งเศส

(1) Ch.Rousseau, เรื่องเดิม, หน้า 286.

ในการตีพิมพ์เมื่อ ค.ศ.1954-55 ระหว่างประเทศจีน (คอมมิวนิสต์) กับประเทศรัสเซียซึ่งตีพิมพ์กันเรื่องเจ้าหน้าที่ของจีนคอมมิวนิสต์ชื่อ ทูพาส (Toupass) ของประเทศรัสเซีย ฯลฯ

และในทำนองเดียวกันการไกล่เกลี่ยในลักษณะการไกล่เกลี่ยที่แท้จริงซึ่งทำให้มีการหลีกเลี่ยงสงครามได้ เช่น การไกล่เกลี่ยของประเทศอังกฤษในการตีพิมพ์ระหว่างประเทศฝรั่งเศสและประเทศปรัสเซียเกี่ยวกับประเทศลักเซมเบิร์ก เมื่อ ค.ศ.1867 การไกล่เกลี่ยของสันตปาปา Leon ที่ 8 ในการตีพิมพ์ระหว่างประเทศเยอรมันกับประเทศสเปนเกี่ยวกับหมู่เกาะคาโรลินส์ เมื่อ ค.ศ.1885 ฯลฯ

สำหรับการไกล่เกลี่ยในลักษณะที่เป็นการจัดเจรจาซึ่งทำให้ระงับสงครามได้นั้นส่วนใหญ่แล้วไม่ผู้จะได้ผล เช่น การไกล่เกลี่ยของสมเด็จพระราชินีแห่งประเทศเนเธอร์แลนด์กับกษัตริย์ของประเทศเบลเยียมที่ไม่มีผลในการระงับสงครามโลกครั้งที่สอง การไกล่เกลี่ยในลักษณะการจัดเจรจาแล้วได้ผลทำให้สามารถระงับสงครามได้ คือการไกล่เกลี่ยของสหรัฐอเมริกาในการตีพิมพ์ถึงขั้นต่อสู้กันด้วยกำลังอาวุธระหว่างประเทศเนเธอร์แลนด์กับประเทศอินโดนีเซีย เมื่อ ค.ศ.1947

สำหรับการไกล่เกลี่ยในลักษณะการจัดเจรจาที่ทำให้สงครามระหว่างรัฐคู่พิพาทระงับลง เช่น การไกล่เกลี่ยของประเทศฝรั่งเศสในสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศสเปนจนทำให้ประเทศทั้งสองสามารถทำสนธิสัญญาสันติภาพแห่งกรุงปารีส ค.ศ. 1898 ได้ เป็นต้น

3. การไต่สวน (enquiry)

การไต่สวน (enquiry หรือ fact-finding) เป็นวิธีการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นพื้นฐานของข้อพิพาทเพื่อที่จะยุติข้อพิพาทดังกล่าว⁽¹⁾

สาระสำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยการไต่สวนมีอยู่ว่า ถ้ากรณีพิพาทเกิดขึ้นก็ให้เสนอกรณีพิพาทดังกล่าวต่อคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งมีหน้าที่สำคัญเพียงประการเดียวเท่านั้นคือรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวกับการพิพาท โดยไม่มีการตัดสินชี้ขาดว่าความรับผิดชอบ

(1) Hubert Thierry, เรื่องเดิม, หน้า 682.

ในกรณีพิพาทเป็นของรัฐคู่พิพาทฝ่ายใด กล่าวโดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการได้สวนเพียงแต่ทำ รายงานประมวลข้อเท็จจริงให้รัฐคู่พิพาททราบเท่านั้น หลังจากนั้นก็เป็นเรื่องของรัฐคู่พิพาทที่จะสรุปผลจากรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าว ถ้ารัฐคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งพิจารณารายงานข้อเท็จจริงของคณะกรรมการได้สวนแล้ว เห็นว่าตนเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ก็จะยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้กับคู่กรณี หรือยอมตามคำเรียกร้องของคู่กรณี หากตกลงกันไม่ได้ รัฐคู่พิพาทก็อาจเสนอเรื่องให้อนุญาโตตุลาการหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณาพิพากษาต่อไป

ความจริงแล้ว วิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยการได้สวนนี้ มีที่มาสืบเนื่อง จากอนุสัญญากรุงเฮก ฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1899 และ อนุสัญญากรุงเฮก ฉบับลงวันที่ 18 ตุลาคม 1907 ซึ่งใช้แทนฉบับแรก

วิธีการได้สวนตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1907 มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. วิธีการได้สวนมีวัตถุประสงค์เพียงยุติปัญหาข้อเท็จจริง
2. ความสมัครใจยินยอมของรัฐคู่พิพาทให้เนกาการได้สวนมาใช้ถือเป็นหลักการสำคัญ รัฐคู่พิพาทจะใช้วิธีการดังกล่าวต่อเมื่อสถานการณ์อำนวยอำนวยให้ใช้เท่านั้น
3. คณะกรรมการได้สวนได้รับการแต่งตั้งโดยสนธิสัญญาพิเศษระหว่างรัฐคู่พิพาท
4. รายงานของคณะกรรมการได้สวนไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อรัฐคู่พิพาทที่จะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป

มีการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการได้สวนมาใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นครั้งแรกในคดีคอกเกอร์ แบงก์ (Dogger Bank Case) หรือที่เรียกกันในอีกชื่อหนึ่งว่า คดีชาวประมงแห่งฮัลล์ (Hull) ข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้มีอยู่ว่า ในวันที่ 21 ตุลาคม 1904 ซึ่งเป็นเวลาที่มีสงครามระหว่างประเทศรัสเซียกับประเทศญี่ปุ่น กองเรือรัสเซียขะแล่นผ่าน Dogger Bank ได้โจมตีหมู่เรือประมงของชาวอังกฤษเนื่องจากเข้าใจผิดว่าเป็นเรือตอร์ปิโดของญี่ปุ่น ทำให้เรือประมงจม 1 ลำ เสียหาย 5 ลำ ชาวประมงอังกฤษตาย 2 คน บาดเจ็บ 6 คน ประเทศอังกฤษขอให้ประเทศรัสเซียชดใช้ค่าเสียหายและขอโทษพร้อมทั้งลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แต่ประเทศรัสเซียอ้างว่าการโจมตีดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากเรือตอร์ปิโดของญี่ปุ่นเข้ามาใกล้ จึงไม่ยอมชดใช้ค่าเสียหายและลงโทษเจ้าหน้าที่ของตน ประเทศรัสเซีย

และประเทศอังกฤษจึงตกลงให้มีการตั้งคณะกรรมการไต่สวน เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงแห่งกรณี คณะกรรมการประกอบด้วยนายทหารเรือระดับสูง 5 นาย เป็นคนชาติอังกฤษ รัสเซีย อเมริกัน ฝรั่งเศส และออสเตรเลียละ 1 นาย คณะกรรมการประชุมกันที่กรุงปารีสตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 1904 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 1905 จึงได้ทำรายงานข้อเท็จจริงแห่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น สาระสำคัญของข้อเท็จจริงมีว่า ไม่มีเรือญี่ปุ่นในที่เกิดเหตุ ต่อมาประเทศรัสเซียจึงได้ตกลงยอมจ่ายเงิน 65,000 ปอนด์ ชดใช้ค่าเสียหายให้กับประเทศอังกฤษ

เนื่องจากวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยการไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเฮกมีลักษณะกว้างที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะใช้วิธีการดังกล่าว รัฐบาลรัฐจึงเกิดความประสงค์ให้นำวิธีการไต่สวนมาใช้ ในลักษณะที่รัฐมีข้อผูกพันตามสนธิสัญญาที่ทำกันไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องใช้วิธีการไต่สวน เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทกันในเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่กำหนดไว้ในสัญญา รัฐบาลก็จะทำสงครามต่อกันก่อนการไต่สวนสิ้นสุดไม่ได้ การดำเนินงานไต่สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนจึงเท่ากับเป็นการถ่วงเวลาให้สงครามระหว่างรัฐคู่พิพาทเกิดขึ้นช้าลง

บุคคลที่ริเริ่มให้แนวความคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการไต่สวนดังกล่าวข้างต้นเกิดผลในทางปฏิบัติ คือ ดับบลิว.จี.ไบรอัน (W.G.Bryan) รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่าง ค.ศ.1913-1914 นายไบรอัน ได้ดำเนินการให้สหรัฐอเมริกาทำสนธิสัญญาที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นกับรัฐต่างๆ ประมาณ 30 สนธิสัญญา เช่น ทำกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ เป็นต้น เพื่อเป็นเกียรติแก่นายไบรอัน จึงมีการเรียกสนธิสัญญาดังกล่าวว่าเป็นสนธิสัญญาไบรอัน สาระสำคัญโดยย่อของสนธิสัญญาไบรอันทั้งหลายมีดังนี้

- (1) มีการตั้งคณะกรรมการไต่สวนในลักษณะเดียวกัน คือคณะกรรมการไต่สวนประกอบด้วยสมาชิก 5 นาย กรรมการ 3 นาย ต้องไม่ถือสัญชาติของรัฐคู่พิพาท
- (2) รัฐคู่พิพาทมีพันธกรณีที่จะต้องให้มีการไต่สวนในกรณีพิพาทในเมื่อรัฐคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งร้องขอ
- (3) รายงานของคณะกรรมการไต่สวนไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐคู่พิพาทแต่อย่างใด รัฐคู่พิพาทมีอิสระที่จะไม่ยอมรับข้อเท็จจริงตามรายงานของคณะกรรมการไต่สวนได้เสมอ
- (4) รัฐคู่พิพาทจะทำสงครามต่อกันก่อนการไต่สวนของคณะกรรมการสิ้นสุดไม่ได้

นอกจากสนธิสัญญาไบรอันที่สหรัฐอเมริกาทำกับประเทศต่างๆ เพื่อกำหนดให้รัฐภาคี มีข้อผูกพันที่จะต้องให้คณะกรรมการได้สวนแล้วแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีพิพาทแล้ว ยังมีสนธิสัญญาอีกจำนวนมากที่รัฐต่างๆ ในทวีปอเมริกาได้ทำไว้ต่อกัน โดยสนธิสัญญาดังกล่าวกำหนดให้ คณะกรรมการได้สวนมีอำนาจกว้างขวาง กล่าวคือ นอกจากมีอำนาจสรุปข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แล้ว คณะกรรมการสอบสวนยังมีอำนาจเสนอข้อกฎหมายที่ใช้กับข้อเท็จจริงดังกล่าวอีกด้วย สนธิสัญญาดังกล่าวได้แก่สนธิสัญญามอนเตวิเดโอ (Montevideo) ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 1915 ระหว่างประเทศชิลีกับประเทศอูรุกวัย, สนธิสัญญาบัวโนส ไอเรส (Buenos Aires) ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 1915 ระหว่างประเทศอาร์เจนตินา ประเทศบราซิลและประเทศชิลี, สนธิสัญญาอวิงตัน (Washington) ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1923 ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศกัวเตมาลา ประเทศเอลซัลวาดอร์ ประเทศฮอนดูรัส ประเทศนิการากัว และประเทศคอสตาริกา สนธิสัญญาซานติอาโกแห่งชิลี (Santiago du Chili) ว่าด้วยการ ระบุข้อพิพาทโดยสันติวิธีระหว่างประเทศอเมริกาต่างๆ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 1923, กติกา แห่งบาโกตา ลงวันที่ 30 เมษายน 1984, พิธีสารต่อท้ายสัญญาแห่งบัวโนส ไอเรส (Buenos Aires) ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 1967 ฯลฯ

ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศต่างๆ ทำขึ้นเมื่อเร็วๆ นี้ ยังกำหนดให้คณะกรรมการได้สวนมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยรัฐคู่พิพาทในลักษณะการตัดสินชี้ขาดอีกด้วย ข้อตกลงระหว่าง ประเทศดังกล่าวได้แก่ พิธีสารต่อท้ายอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1949 ที่ทำขึ้นเมื่อ ค.ศ.1977 ข้อ 90 แห่งพิธีสารดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อการรวบรวมข้อเท็จจริง (La Commission internationale d'établissement des faits) ขึ้น รัฐภาคีที่ประสงค์ให้คณะกรรมการดังกล่าวทำการได้สวนแล้วแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีพิพาท ต้องให้การยอมรับอำนาจของคณะกรรมการฯ โดยชัดแจ้ง ซึ่งอาจเป็นการประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการฯ ไว้เป็นการทั่วไปโดยไม่จำกัดกรณีพิพาท หรือให้การยอมรับในกรณี พิพาทที่กำหนดไว้เท่านั้นก็ได้ เมื่อมีการยอมรับอำนาจของคณะกรรมการฯ แล้ว คณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการเลือกจากรัฐคู่พิพาท นอกจากมีอำนาจได้สวนแล้วแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการละเมิดอนุสัญญาทั้งหลายที่ว่าด้วยมนุษยธรรม ค.ศ. 1949 (อนุสัญญา เจนีวา ค.ศ.1949) แล้ว คณะกรรมการฯ ยังอาจยื่นมือเข้าไปไกล่เกลี่ยรัฐคู่พิพาทในลักษณะ การตัดสินชี้ขาดอีกด้วย

กล่าวได้ว่าประเทศต่างๆ นำวิธีการได้ส่วนมาใช้ในกรณีพิพาทระหว่างประเทศไม่สู้มากนัก นอกจากการได้ส่วนในคดีด็อกเกอร์ แบงก์ (Dogger bank Case) ตามที่ยกขึ้นมา กล่าวข้างต้นแล้ว มีคดีสำคัญที่ควรแก่การนำมากล่าวอีก 3 คดี คือ

กรณีพิพาทตาวิญาโน (Tavignano) ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประเทศอิตาลี ข้อเท็จจริงในกรณีพิพาทมีว่า ในระหว่างเกิดสงครามระหว่างประเทศอิตาลีกับประเทศตุรกี เรือตอร์ปิโดของประเทศอิตาลียิงเรือกลไฟไปรษณีย์ของประเทศฝรั่งเศสชื่อตาวิญาโน (Tavignano) ที่ชายฝั่งของประเทศตุนิเซีย เมื่อ 25 มกราคม 1912 เนื่องจากสงสัยว่าเรือตาวิญาโนบรรทุกสินค้าต้องห้ามในสงคราม และนำเรือตาวิญาโนไปยังเมืองตรีโปลี (อยู่ในประเทศลิเบีย ในเวลานั้นประเทศลิเบียเป็นประเทศอยู่ในอารักขาของประเทศอิตาลี) และปล่อยเรือในเวลาต่อมา

กรณีพิพาททูบานเทีย (Tubantia) ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศเยอรมนีกับประเทศฮอลแลนด์ เมื่อ ค.ศ. 1921 ข้อเท็จจริงในกรณีพิพาทมีว่า เรือของประเทศฮอลแลนด์ชื่อ ทูบานเทีย (Tubantia) หายไปในระหว่างแล่นอยู่ในทะเลเหนือ ประเทศฮอลแลนด์อ้างว่าเรือทูบานเทียถูกเรือค้ำน้ำเยอรมันจม แต่ประเทศเยอรมนีปฏิเสธ จึงได้มีการตกลงตั้งคณะกรรมการได้ส่วนข้อเท็จจริง ซึ่งต่อมาคณะกรรมการได้รายงานว่าเป็นเรือทูบานเทียถูกตอร์ปิโดของเรือค้ำน้ำเยอรมันจมจริง

กรณีพิพาทเรด ครูเสดเดอร์ (Red Crusader) ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศเดนมาร์ก เมื่อ ค.ศ. 1961 ข้อเท็จจริงในกรณีพิพาทมีว่า เรือประมงของชาวอังกฤษถูกเรือรบของประเทศเดนมาร์กยิงเสียหาย มีการตั้งคณะกรรมการได้ส่วนหาข้อเท็จจริงว่า เรือประมงของประเทศอังกฤษได้รุกรานเข้าไปจับปลาในเขตน่านน้ำหวงห้ามของประเทศเดนมาร์กหรือไม่ และในที่สุดประเทศเดนมาร์กยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ประเทศอังกฤษ

4. การประนีประนอม (conciliation)

วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมเป็นวิธีการที่รัฐนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐเมื่อไม่สู้แน่นอนนักเอง กล่าวตามความจริงแล้ว การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอม มีวิวัฒนาการมาจากการระงับข้อพิพาทโดยการได้ส่วนนั้นเอง กล่าวคือ เป็นวิธีการที่รัฐคู่พิพาทมอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการได้ส่วนกว้างขวางกว่าอำนาจหน้าที่ในการประมวลข้อเท็จจริงแล้วทำรายงานเท่านั้น

การประนีประนอมคือการที่รัฐคู่พิพาทมอบหมายให้คณะกรรมการคณะหนึ่งทำการศึกษาค้นคว้าข้อพิพาททุกแง่มุม และเสนอแนะหนทางในการยุติข้อพิพาท โดยที่รัฐคู่พิพาทไม่จำเป็นต้องผูกพันตามข้อเสนอของคณะกรรมการแต่อย่างใด⁽¹⁾

การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมต่างกับการระงับข้อพิพาทโดยการได้ส่วน เนื่องจากตามหลักการแล้ว การได้ส่วนเป็นเพียงการประมวลข้อเท็จจริงแล้ว เสนอรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อรัฐคู่พิพาท โดยไม่มีการเสนอความเห็นหรือแนวทางที่จะยุติข้อพิพาทประกอบการรายงานแต่อย่างใด ส่วนการประนีประนอมเป็นการศึกษาค้นคว้าพิพาทในปัญหาทุกด้านแล้วพยายามเสนอทางออกหรือข้อยุติกรณีพิพาทที่มีลักษณะซึ่งรัฐคู่พิพาทสามารถยอมรับปฏิบัติได้

นอกจากนี้แล้วการประนีประนอมยังแตกต่างกับการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ เนื่องจากคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการมีลักษณะที่เป็นพันธกรณีต่อรัฐคู่พิพาทที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่ข้อเสนอสั่งเป็นข้อยุติกรณีพิพาทของคณะกรรมการในการประนีประนอมนั้นไม่มีลักษณะที่เป็นการผูกพันรัฐคู่พิพาทแต่อย่างใด กล่าวคือรัฐคู่พิพาทมีอิสระเสรีอย่างเต็มที่ ที่จะยอมรับปฏิบัติตามข้อเสนอสั่งของคณะกรรมการฯ หรือปฏิเสธข้อเสนอสั่งของคณะกรรมการฯ อย่างสิ้นเชิงก็ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงถือกันว่า การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยการประนีประนอมเป็นวิธีการที่นุ่มนวลและยืดหยุ่น รัฐคู่พิพาทมีอิสระเสรีที่จะตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างใดที่เป็นการยุติข้อพิพาท นับว่าเป็นการสอดคล้องกับหลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตย

(1) Hubert Thierry, เรื่องเดียวกัน, หน้า 681

ของรัฐ วิธีการดังกล่าวนี้จึงเป็นวิธีการที่มุ่งใจรัฐต่างๆ ที่หวั่นเกรงต่อวิธีการระงับข้อพิพาทอันมีลักษณะเป็นการผูกพันรัฐ (ซึ่งได้แก่ การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการและโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ) ในปัจจุบันนี้ประเทศต่างๆ จึงมีแนวโน้มที่จะใช้การประนีประนอมในการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศมากขึ้น

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการมอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการประนีประนอมดำเนินการประนีประนอมนั้น เป็นวิธีการที่รัฐคู่พิพาททำสนธิสัญญากันไว้ล่วงหน้าก่อนเมื่อกรณีพิพาทเกิดขึ้น สนธิสัญญาดังกล่าวอาจกระทำในรูปทวิภาคี เช่น สนธิสัญญาแห่ง Locarno ลงวันที่ 16 ตุลาคม 1925 หรือในรูปพหุภาคี เช่น สนธิสัญญา balte ลงวันที่ 17 มกราคม 1925, อนุสัญญาทั่วไปว่าด้วยการประนีประนอมระหว่างรัฐอเมริกัน (Inter-ame ricaine) ลงวันที่ 5 มกราคม 1929 เป็นต้น รัฐภาคีแห่งสนธิสัญญาแต่ละสนธิสัญญามีข้อผูกพันที่ต้องเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการประนีประนอม ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สนธิสัญญาจะมีข้อกำหนดในการจัดตั้งคณะกรรมการประนีประนอมไว้ด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประนีประนอมในข้อนี้ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งกว้างขวางกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ส่วนที่มีอำนาจหน้าที่เพียงรวบรวมประมวลข้อเท็จจริงแห่งกรณีพิพาทเท่านั้น

สนธิสัญญาที่ว่าด้วยการประนีประนอมมักจะกำหนดให้มีการนำเอาวิธีการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการประนีประนอมมาใช้ในเมื่อรัฐคู่พิพาทแม้เพียงฝ่ายเดียวร้องขอ และรายงานของคณะกรรมการไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐคู่พิพาท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อรัฐคู่พิพาทแต่อย่างใด สนธิสัญญาส่วนใหญ่จึงมักมีข้อกำหนดที่มีความว่า "รายงานของคณะกรรมการไม่ว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิจารณาในทางกฎหมายไม่มีลักษณะเป็นคำพิพากษาหรือคำตัดสินที่เป็นพันธกรณี" และอาจจะเป็นด้วยจุดอ่อนในแง่ของวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอม ที่ทำให้การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการดังกล่าวในกรณีพิพาทต่างๆ ประสบความล้มเหลว ในสนธิสัญญาส่วนใหญ่จึงมีข้อกำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องเสนอกรณีพิพาทให้คณะกรรมการประนีประนอมก่อนเสนอกรณีพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการหรือต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และหากว่าการระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมล้มเหลว คู่กรณีก็มีพันธกรณีที่จะต้องเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการหรือต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เท่ากับเป็นการบังคับรัฐคู่พิพาทโดยปริยายว่า ถ้ารัฐคู่พิพาทไม่

ประสงค์ให้อนุมัติตุลาการหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณาตัดสินกรณีพิพาทรัฐคู่พิพาท ก็ต้องยอมรับปฏิบัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

ตามปกติแล้วคณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิกห้า นาย สมาชิกของคณะกรรมการ ได้แก่บุคคลซึ่งมีลักษณะเป็นที่เคารพเชื่อถือ ซึ่งมีสัญชาติของรัฐคู่พิพาท และรัฐที่เป็นกลาง

เนื่องจากวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมเป็นวิธีการที่มีวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาทในเรื่องผลประโยชน์ส่วนได้เสียของรัฐ ข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่ใช้การโต้แย้งกันในเรื่องข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่อาจระงับได้โดยวิธีการทางศาล การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ จึงเป็นไปในลักษณะที่เป็นการศึกษาปัญหาข้อพิพาททุกแง่มุมก่อนที่จะทำรายงานเสนอต่อรัฐคู่พิพาทพร้อมด้วยข้อเสนอชี้ชัดถึงวิธีปฏิบัติของรัฐคู่พิพาทในอันที่จะทำให้ข้อพิพาทยุติลง

สำหรับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการประนีประนอม สนธิสัญญาส่วนมากมักจะกำหนดให้นำวิธีพิจารณาสำหรับคณะกรรมการได้ส่วนตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเฮก ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 1907 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยย่อว่า คณะกรรมการประนีประนอมจะพิจารณาลับรายงานของคณะกรรมการจะเปิดเผยต่อสาธารณะหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจยินยอมของรัฐพิพาท การพิจารณาคัดสินชี้ขาดปัญหาทั้งปวง ตลอดจนการเรียบเรียงจัดทำรายงานถือตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการ

กรณีพิพาทต่างๆ ที่เสนอต่อคณะกรรมการประนีประนอม ถึงแม้ว่าระหว่าง ค.ศ. 1919 ถึง ค.ศ. 1939 รัฐต่างๆ เป็นจำนวนมากจะทำสัญญาผูกพันตนว่าจะใช้วิธีการประนีประนอมระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ แต่รัฐเหล่านั้นก็ไม่ค่อยได้ใช้วิธีการดังกล่าวในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐแต่อย่างใด ต่อเมื่อภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงแล้ว จึงได้มีการใช้วิธีการประนีประนอมในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกันอย่างกว้างขวาง จนกล่าวได้ว่าเป็นยุคแห่งความรุ่งเรืองของวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยการประนีประนอม⁽¹⁾ เห็นควรนำกรณีพิพาทที่รัฐคู่พิพาทใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมมากกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

(1) *Nguyen Wuoc Dinh*, เรื่องเดิม, หน้า 788.

1. คณะกรรมการประนีประนอมไทยฝรั่งเศส แห่ง ค.ศ.1947 เป็นกรณีพิพาทที่สืบเนื่องจากการที่ประเทศฝรั่งเศสเรียกร้องดินแดนคืนจากประเทศไทย ดินแดนดังกล่าวนี้เป็นดินแดนที่ประเทศฝรั่งเศสยอมยกให้ประเทศไทยเมื่อคราวที่ประเทศฝรั่งเศสพิพาทกับประเทศไทยและมีประเทศคู่ขนานเข้ามาใกล้เคียงในลักษณะ mediation ประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสได้เสนอข้อพิพาทให้คณะกรรมการประนีประนอมที่ตั้งขึ้นตามข้อตกลงระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ลงวันที่ 17 ธันวาคม 1946 รายงานของคณะกรรมการเสนอข้อยุติให้ดินแดนกลับเป็นของฝรั่งเศสตามสถานะที่เคยเป็นอยู่เดิม (Retablissement du Statu Quo territorial)⁽¹⁾

2. กรณีพิพาทระหว่างเยอรมนีกับลูทิตเนีย เมื่อ ค.ศ.1931 ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่ลูทิตเนียเนรเทศชาวเยอรมัน ในที่สุดมีการเสนอข้อพิพาทให้คณะกรรมการประนีประนอมตามสนธิสัญญาระหว่างเยอรมนีกับลูทิตเนีย ค.ศ.1928

3. กรณีพิพาทระหว่างเบลเยียมกับลักเซมเบิร์ก ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสินค้าหน้าซีมีการเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการประนีประนอมตามสนธิสัญญาระหว่างเบลเยียมกับลักเซมเบิร์ก ค.ศ.1927

(1) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก S.Bastid, "La commission de conciliation franco-siamoise" in Melanges G.Scelle, Paris, 1958 tome 1.

หมวดที่ 2

การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยองค์การระหว่างประเทศ

จุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งที่นานาประเทศร่วมมือกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาก็เพื่อให้มีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี ทั้งนี้เนื่องจากข้อพิพาทระหว่างประเทศส่วนใหญ่แล้วมักมีส่วนกระทบกระเทือนถึงประเทศอื่นไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วมักจะชักนำให้ประเทศมหาอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วยไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ด้วยเหตุดังนี้เมื่อมีการพิพาทระหว่างประเทศเกิดขึ้น และมีที่ท่าว่ารัฐคู่พิพาทไม่อาจหาทางระงับข้อพิพาทกันเองได้โดยพลัน ประเทศต่างๆ มักจะสอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องกับโดยการเสนอตัวช่วยไกล่เกลี่ย และในบางกรณีถึงกับช่วยจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศขึ้นมา เพื่อให้ประเทศอื่นๆ ได้เข้าร่วมประชุมกับรัฐคู่พิพาท เพื่อพิจารณาปัญหาข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นกลางปรึกษาหารือร่วมกัน เป็นที่ยอมรับกันว่า การระงับข้อพิพาทโดยการจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐคู่พิพาทกับรัฐอื่นๆ นั้น องค์การระหว่างประเทศมีความพร้อมที่จะดำเนินการดังกล่าวมากกว่าใครๆ เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศมีสภาพเหมือนเป็นสื่อกลางถาวรให้มีการเจรจากันในระหว่างรัฐสมาชิก เป็นสถานที่ให้ชนชั้นปกครองตลอดจนนักการทูตจากนานาประเทศได้พบปะกัน และอำนวยโอกาสให้มีการพิจารณาตัดสินปัญหาในทางการเมืองร่วมกัน และการที่องค์การระหว่างประเทศยื่นมือเข้าไปช่วยให้รัฐคู่พิพาทระงับข้อพิพาทนั้น เห็นได้ว่า องค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การฯ ต่างมีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สาม เนื่องจากเป็นองค์การที่นานาประเทศมีส่วนร่วมเป็นสมาชิก ทำให้ไม่เป็นที่สงสัยในเรื่องขาดความเที่ยงธรรมและแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าองค์การระหว่างประเทศจะมีบทบาทสำคัญในการเข้าช่วยไกล่เกลี่ยรัฐคู่พิพาทเพื่อให้ยุติข้อพิพาทแล้ว องค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การยังมีมาตรการพิเศษที่กำหนดขึ้นไว้เพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

สันนิบาตชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศองค์การแรกที่ยุบายกำหนดระบบที่มีลักษณะทั่วไปถึงวิธีการต่างๆ ของการระงับข้อพิพาท เมื่อสันนิบาตชาติเลิกล้มไปแล้วองค์การสหประชาชาติก็ได้สืบทอดเจตนารมณ์ดังกล่าว นอกจากนี้แล้วกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติยังได้ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการระงับข้อพิพาทในระดับภูมิภาคในขอบเขตขององค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาค

การศึกษาทำความเข้าใจบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. บทบาทของสันนิบาตชาติ ในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ
2. บทบาทขององค์การสหประชาชาติ ในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

1. บทบาทของสันนิบาตชาติในการระงับข้อพิพาท

องค์การระหว่างประเทศองค์การแรกที่มีลักษณะ เป็นสมาคมของประเทศส่วนใหญ่ในโลก ได้แก่ สันนิบาตชาติ สันนิบาตชาติตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1920 และล้มเลิกไปโดยปริยายเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงแล้ว นานาประเทศก็ได้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะ เป็นสมาคมโลกขึ้นมาแทนสันนิบาตชาติ อันได้แก่ องค์การสหประชาชาตินั้นเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์การสหประชาชาติยังยึดแนวทางส่วนใหญ่ของระบบการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เคยมีอยู่ในสันนิบาตชาติ ดังนั้น จึงควรที่จะศึกษาทำความเข้าใจถึงระบบการระงับข้อพิพาทของสันนิบาตชาติ

กติกาของสันนิบาตชาติกำหนด ให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิก โดยสันติวิธี กติกาของสันนิบาตชาติข้อ 12 กำหนดให้รัฐสมาชิกที่จะเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทวิธีการหนึ่ง วิธีการใด ในสองวิธี กล่าวคือ รัฐสมาชิกอาจเลือกเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท หรือ ไม่ก็เสนอข้อพิพาทให้คณะมนตรีของสันนิบาตชาติพิจารณา เพื่อที่คณะมนตรีฯ จะได้สั่งให้มีการไต่สวนหรือมีมติอย่างหนึ่งอย่างใด เกี่ยวกับการพิพาทดังกล่าว อย่างไรก็ตามกติกาดังกล่าวได้กำหนดให้องค์การการเมืองอีกองค์การหนึ่งของสันนิบาตชาติ คือสมัชชาของสันนิบาตชาติ มีส่วนในการระงับข้อพิพาทเหมือนกันจะมีบทบาทน้อยกว่าคณะมนตรีก็ตาม

ขอบเขตการศึกษาบทบาทของสันนิบาตชาติในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศจึง ได้แก่ การศึกษาวิธีการระงับข้อพิพาทของคณะมนตรีและสมัชชาของสันนิบาตชาตินั้นเอง

1.1 คณะมนตรีของสันนิบาตชาติ

หลักการสำคัญของกติกาสันนิบาตชาติได้แก่การเคารพความมีอธิปไตยของรัฐสมาชิก ดังนั้นกติกาสันนิบาตชาติจึงกำหนดให้คณะมนตรีของสันนิบาตชาติมีอำนาจเพียงการทำ "ข้อเสนอแนะ" เท่านั้น และกำหนดห้ามมิให้คณะมนตรีของสันนิบาตชาติเข้าแทรกแซงในกิจการซึ่งเป็นอำนาจภายในของรัฐสมาชิก นอกจากนี้แล้วกฎบัตรยังกำหนดให้การพิจารณาตัดสินปัญหาของคณะมนตรีของสันนิบาตชาติต้องเป็นไปตามมติเอกฉันท์ ซึ่งเท่ากับเป็นการรับรองหลักแห่งความเสมอภาคของสมาชิกคณะมนตรีของสันนิบาตชาติ ไม่ว่าจะเป็นประเทศใหญ่หรือประเทศเล็ก

ตามนัยแห่งข้อ 99 ของกติกาสันนิบาตชาติ รัฐสมาชิกทั้งปวงของสันนิบาตชาติมีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อคณะมนตรีของสันนิบาตชาติให้ความสนใจใน "สถานการณ์ทั้งหลายที่มีสภาพเป็นการทำลายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และนำมาซึ่งภัยคุกคามสันติภาพหรือสัมพันธไมตรีอันดีระหว่างประเทศ"

การพิพาทกันอย่างรุนแรงระหว่างรัฐย่อมก่อให้เกิดสถานการณ์ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

เมื่อคณะมนตรีของสันนิบาตชาติได้รับการร้องขอดังกล่าวแล้ว คณะมนตรีของสันนิบาตชาติมีอิสระที่จะเลือกดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เหมาะสมและไม่ขัดต่อกติกาสันนิบาตชาติ เช่น คณะมนตรีของสันนิบาตชาติอาจดำเนินการให้มี "การไต่สวน" หรือยื่นมือเข้าไปไกล่เกลี่ยในลักษณะการเจรจา โดยการเสนอให้รัฐคู่พิพาทเจรจากัน หรือไม่ก็ไกล่เกลี่ยในลักษณะที่เป็นการไกล่เกลี่ยแท้จริง กล่าวคือนอกจากเสนอให้รัฐคู่พิพาทเจรจากันแล้วยังเสนอเส้นทางที่เป็นข้อยุติกรณีพิพาทอีกด้วย ในกรณีที่คณะมนตรีฯ ดำเนินการให้มีการไต่สวนก่อนที่จะเสนอเส้นทางที่เป็นข้อยุติกรณีพิพาท การปฏิบัติของคณะมนตรีก็เท่ากับเป็นการระงับข้อพิพาทโดยวิธี "ประนีประนอม" นั่นเอง เนื่องจากคณะมนตรีฯ มีอำนาจที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้กรณีพิพาทขยายความรุนแรงขึ้น หรือเพื่อที่จะนำสันติภาพกลับคืนมาสู่สังคมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว คณะมนตรีของสันนิบาตชาติยากที่จะนำเอามาตรการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 11 แห่งกติกามาบังคับใช้ เนื่องจากอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง

กับหลักการที่ว่า การพิจารณาตัดสินปัญหาตกลงใจของคณะมนตรีต้องถือตามคะแนนเสียงเอกฉันท์ ถึงกระนั้นก็ตามกรณีพิพาทระหว่างประเทศกรีกกับประเทศตุรกี เรียกว่าเกี่ยวกับปัญหาพรมแดน หรือที่เรียกกันทั่วไปว่ากรณีพิพาท Demir Kapou ก็มีที่จะถูกยกขึ้นกล่าวเป็นตัวอย่างของความ สำเร็จอย่างงดงามของคณะมนตรีในการนำเอาบทบัญญัติข้อ 11 ของกติกาสันนิบาตชาติมาบังคับ ใช้ กล่าวคือคณะมนตรีได้รับการร้องขอเมื่อ 22 ตุลาคม 1925 ให้ดำเนินมาตรการเมื่อมี เหตุการณ์พิพาทเกิดขึ้น คณะมนตรีสามารถดำเนินการให้เหตุการณ์สงบลงได้ในวันที่ 26 เดือน เดียวกัน ทั้งนี้โดยการที่คณะมนตรีได้ส่งคณะผู้สังเกตการณ์ทางทหารไปยังสถานที่เกิดเหตุ และ ดำเนินการให้มีการได้ส่วนประมวลข้อเท็จจริง แล้วหลังจากนั้นคณะมนตรีก็เสนอข้อยุติที่เป็น การระงับกรณีพิพาท

ความจริงแล้วบทบัญญัติที่มีข้อกำหนดชัดเจนเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยสันติ วิธี คือ กติกาสันนิบาตชาติมาตรา 12 และมาตรา 15

ตามนัยแห่งมาตรา 12 รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องเลือกวิธีการระงับข้อพิพาท ระหว่างวิธีการทางศาลกับวิธีการทางการทูต ส่วนมาตรา 15 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของคณะมนตรีในการระงับข้อพิพาท ดังนี้

(1) คณะมนตรีมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น เมื่อมีรัฐคู่พิพาท แม้เพียงรัฐเดียวร้องขอ และคณะมนตรีมีพันธกรณีที่จะต้องเข้าแทรกแซง แต่การเข้าแทรกแซง ของคณะมนตรีจะมีเฉพาะกรณีพิพาทที่มีความร้ายแรงเพียงพอ และเป็นกรณีพิพาทที่รัฐคู่พิพาทยัง ไม่ได้เสนอผู้การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือศาลยุติธรรม

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของการศึกษาตรวจสอบปัญหา วิธีพิจารณา จะต้องเริ่มต้นด้วย "การไต่สวน" ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการฯ หลังจากนั้น คณะมนตรีฯ จึงใช้ความพยายามระงับข้อพิพาท หากว่าคณะมนตรีฯ ยังคงไม่ได้รับความสำเร็จ ในการระงับข้อพิพาท คณะมนตรีฯ ก็จำเป็นต้องทำรายงานเพื่อแสดงให้เห็นถึง "ลู่ทางในการยุติ ปัญหาที่คณะมนตรีเสนอแนะซึ่งถือว่าเที่ยงธรรมที่สุดและเหมาะสมที่สุดสำหรับกรณีพิพาท" รายงานดังกล่าวไม่มีลักษณะเหมือนกับรายงานของคณะกรรมการประนีประนอมนั่นเอง

(3) สำหรับผลของรายงานที่คณะมนตรีทำขึ้น หากว่าสมาชิกของคณะมนตรี ออกเสียงลงมติไม่เป็นเอกฉันท์ รายงานดังกล่าวไม่มีผลในการทำให้กรณีพิพาทยุติแต่อย่างใด เพียงแต่รัฐคู่พิพาทไม่มีสิทธิที่จะทำสงครามก่อนระยะเวลาสามเดือนนับตั้งแต่การลงมติรับรอง รายงาน เห็นได้ว่ารายงานของคณะมนตรีที่มีสมาชิกรับรองเห็นชอบด้วยแต่ไม่เป็นเอกฉันท์นั้น

ถือเสมือนเป็น "เครื่องมือของการทำสงคราม" นั่นเอง ส่วนในกรณีที่มีการลงมติรับรองรายงานเป็นเอกฉันท์ข้อเสนอที่เป็นข้อยุติกรณีพิพาทก็ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด คงมีผลในทางกฎหมายที่สำคัญเพียงว่า รัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งจะทำสงครามต่อรัฐที่ยอมรับถือปฏิบัติตามรายงานไม่ได้เท่านั้น (มาตรา 15 วรรค 6)

มีการนำเอาวิธีการตามมาตรา 15 มาใช้หลายครั้งหลายครา เช่น ในกรณีพิพาทระหว่างจีนกับญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 1932 และในกรณีพิพาทระหว่างประเทศโคลัมเบียกับประเทศเปรู คณะมนตรีได้รับการร้องขอจากประเทศโคลัมเบีย เมื่อวันที่ 17 มกราคม 1933 ต่อมาคณะมนตรีได้เสนอรายงานซึ่งเป็นที่ยอมรับของประเทศทั้งสองเมื่อ 23 มิถุนายน 1933 เป็นต้น

1.2 สมัชชาของสันนิบาตชาติ

ถึงแม้ว่าตามทฤษฎีแล้วทั้งสมัชชาและคณะมนตรีต่างมีอำนาจทัดเทียมกัน แต่เมื่อมีการพิพาทเกิดขึ้น รัฐคู่พิพาทมักจะร้องขอไปยังคณะมนตรีให้เข้าแทรกแซงกรณีพิพาทมากกว่าที่จะร้องขอไปยังสมัชชา ทั้งนี้เนื่องจากว่าสมาชิกของคณะมนตรีมีจำนวนจำกัด ส่วนสมาชิกของสมัชชาประกอบด้วยรัฐสมาชิกทั้งหมดลย่อมเป็นการยากแก่การเข้าระงับกรณีพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยหรือด้วยการประนีประนอม

ตามนัยแห่งกติกาฯ มาตรา 11 สมาชิกแต่ละรัฐมีอิสระที่จะร้องขอไปยังคณะมนตรีหรือสมัชชา เพื่อให้เข้าแทรกแซงดำเนินการระงับกรณีพิพาท ตามนัยมาตรา 15 รัฐสมาชิกจำต้องร้องเรียนต่อคณะมนตรีก่อน หลังจากนั้นหากประสงค์ที่จะร้องเรียนต่อสมัชชา ก็ต้องร้องเรียนภายใน 14 วัน นอกจากนี้แล้วคณะมนตรียังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ร้องขอต่อสมัชชาให้เข้าแทรกแซงกรณีพิพาทเสียเองก็ได้ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ในกรณีที่คณะมนตรีเข้าแทรกแซงเพื่อระงับกรณีพิพาทถือเป็นกฎเกณฑ์สำหรับสมัชชาด้วย

2. บทบาทขององค์การสหประชาชาติในการระงับข้อพิพาท

องค์การสหประชาชาติมีส่วนในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยผ่านทางองค์การทางการเมืองทั้งสองขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้แก่คณะมนตรีความมั่นคง และสมัชชา

ใหญ่ในทำนองเดียวกันกับสันนิบาตชาติ นอกจากนี้แล้วในบางกรณี เลขานุการขององค์การสหประชาชาติก็มีบทบาทสำคัญในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศอีกด้วย

2.1 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)

ข้อ 24 อนุ 1 แห่งกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติกำหนดบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงไว้ดังนี้

"เพื่อให้เป็นที่แน่นอนใจในการดำเนินการของสหประชาชาติอย่างทันท่วงทีและเป็นผลจริงจัง สมาชิกของสหประชาชาติจึงมอบความรับผิดชอบโดยประมุขสำหรับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง และตกลงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบนี้ คณะมนตรีความมั่นคงย่อมกระทำในนามของสมาชิก"

บทบัญญัติของกฎบัตรฯ ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าบทบาทในด้านรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคงเด่นและเหนือกว่าองค์กรอื่นใดขององค์การสหประชาชาติ และนอกจากนี้ กฎบัตรขององค์การสหประชาชาติยังบัญญัติไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนและชัดเจน ถึงเงื่อนไขต่างๆ ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงเข้าทำการตรวจสอบพิจารณาปัญหาหนึ่งปัญหาใดที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพในกฎบัตรฯ ตามมาตรา 33 ถึงมาตรา 38

หัวข้อสำคัญที่ควรแก่การพิจารณาในการศึกษาทำความเข้าใจถึงบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง ได้แก่ การร้องขอให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้าแทรกแซงเพื่อพิจารณาตรวจสอบปัญหาที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ และวิธีการเข้าแทรกแซงของคณะมนตรีความมั่นคง

2.1.1 การร้องขอให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาตรวจสอบปัญหาที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ อาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพของโลกเกิดขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงอาจเข้าแทรกแซงเพื่อพิจารณาตรวจสอบปัญหาโดยวิธีทางอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้

(1) รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ เมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวกับสันติภาพของโลกเกิดขึ้น รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ไม่ว่ารัฐใดอาจร้องขอให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้าแทรกแซงเพื่อพิจารณาตรวจสอบปัญหาได้เสมอ ไม่ว่ารัฐภาคีนั้นจะเป็นรัฐคู่พิพาทหรือเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อสันติภาพหรือไม่

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติมาจนถึงปัจจุบันนี้ ปัญหาส่วนใหญ่ที่นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผลสืบเนื่องจากบัญญัติแห่งกฎบัตรข้อ 35 อนุ 1⁽¹⁾ ทั้งนี้

หากว่ารัฐภาคีที่เสนอปัญหาลู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นรัฐคู่พิพาทคณะมนตรีความมั่นคงก็มีอำนาจพิจารณาได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมของรัฐคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง

รัฐหลายรัฐอาจริเริ่มร้องขอให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาปัญหาเดียวกันก็ได้ ตัวอย่างเช่นประเทศอินเดียและประเทศออสเตรเลีย ร้องขอให้คณะมนตรีความมั่นคงให้ความสนใจในปัญหาอินโดจีนเซีย ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศซอลแลนด์และอาณานิคมเก่าแก่ของซอลแลนด์

รัฐภาคีที่ร้องขอให้คณะมนตรีความมั่นคง พิจารณาปัญหาอาจเป็นรัฐสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ ในกรณีที่รัฐภาคีดังกล่าวไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ การเข้าแทรกแซงของคณะมนตรีก็เป็น การแทรกแซงในลักษณะใกล้เคียง ความจริงแล้วการแทรกแซงในลักษณะใกล้เคียงของคณะมนตรีความมั่นคง ยังมีบัญญัติไว้ในข้อ 33 อนุ 2 ข้อ 38 และข้อ 36

(1) กฎบัตรองค์การสหประชาชาติข้อ 35 อนุ 1 บัญญัติว่า "สมาชิกใดๆ ขององค์การสหประชาชาติ อาจนำกรณีพิพาทใดๆ หรือสถานการณ์ใดๆ ตามลักษณะที่กล่าวถึงในมาตรา 34 มาเสนอคณะมนตรีความมั่นคง หรือสมัชชาได้" และมาตรา 38 บัญญัติว่า "คณะมนตรีความมั่นคงอาจสืบสวนกรณีพิพาทใดๆ หรือสถานการณ์ใดๆ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การกระทบกันระหว่างประเทศ หรือก่อให้เกิดพิพาทเพื่อกำหนดลงไต่ว่า การดำเนินอยู่ต่อไปของกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้นๆ น่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ"

นอกจากนี้แล้ว กฎบัตรขององค์การสหประชาชาติยังบัญญัติถึงกรณีอื่นอีก 2 กรณี ที่การวิเริมร้องขอให้คณะมนตรีฯ พิจารณาปัญหาในการรักษาสันติภาพของโลกมีที่มาจากรัฐคู่พิพาทกล่าวคือ บทบัญญัติข้อ 37 อนุ 1 กำหนดเป็นพันธกรณีของรัฐคู่พิพาทที่จะต้องเสนอปัญหาข้อพิพาทสู่การพิจารณาของคณะมนตรีฯ แต่พันธกรณีของรัฐคู่พิพาทในการเสนอกรณีพิพาทให้คณะมนตรีฯ พิจารณา เป็นพันธกรณีในลำดับรอง เนื่องจากรัฐคู่พิพาทมีพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎบัตรฯ ข้อ 33 เสียก่อน ต่อเมื่อวิธีการตามข้อ 33 ได้รับความล้มเหลว จึงเสนอข้อพิพาทให้คณะมนตรีฯ พิจารณาได้

(2) รัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีขององค์การสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ การร้องขอของรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีขององค์การสหประชาชาติให้คณะมนตรีฯ ความมั่นคงพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพของโลกนี้ ต้องพร้อมด้วยเงื่อนไข 3 ประการ กล่าวคือ การร้องขอจะกระทำได้อีกคือ เมื่อมีการพิพาท และรัฐที่ร้องขอต้องเป็นรัฐคู่พิพาทฝ่ายหนึ่ง และนอกจากนี้แล้ว รัฐที่ร้องขอยังต้องยอมรับก่อนล่วงหน้า ถึงพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติข้อ 35 (อนุ 2) ด้วย

(3) องค์การอื่นๆ ขององค์การสหประชาชาติเป็นผู้ร้องขอ คณะมนตรีฯ ความมั่นคงอาจได้รับการร้องขอให้ศึกษาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพของโลกจากองค์การหนึ่งองค์การใดขององค์การสหประชาชาติก็ได้ เช่น สมัชชาทั่วไป (ข้อ 11 อนุ 3) เลขานุการขององค์การสหประชาชาติ (ข้อ 90) เป็นต้น

2.1.2 วิธีการระงับข้อพิพาทของคณะมนตรีฯ ความมั่นคง เมื่อคณะมนตรีฯ ความมั่นคงได้รับการร้องขอให้ทำการระงับข้อพิพาท คณะมนตรีฯ ความมั่นคงอาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) คณะมนตรีฯ ความมั่นคงมีข้อเสนอแนะ (Recommendations) ต่อรัฐคู่พิพาท ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญให้รัฐคู่พิพาทใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดในการระงับข้อพิพาท โดยข้อเสนอแนะไม่ได้จำกัดชี้ชัดว่าต้องเป็นวิธีการหนึ่งวิธีการใด โดยเฉพาะเจาะจง หรือ โดยที่ข้อเสนอแนะชี้แนะให้ใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด (เช่น การเจรจา การไกล่เกลี่ย เป็นต้น) ในกรณีพิพาทระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศอัลบาเนียเกี่ยวกับช่องแคบคอร์ฟู (Corfu) คณะมนตรีฯ ความมั่นคงได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐคู่พิพาทให้เสนอข้อพิพาทต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (มติของคณะมนตรีฯ ความมั่นคงเมื่อ 9 เม.ย. 1947)

กรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อเสนอแนะให้รัฐคู่พิพาทใช้วิธี

ระงับข้อพิพาททางศาลนี้ ถือว่าเป็นกรณีพิเศษทีเดียว เนื่องจากมีกรณีเดียวเท่านั้นที่คณะมนตรีความมั่นคงเสนอแนะรัฐคู่พิพาทเสนอกรณีพิพาทต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คือกรณีพิพาทเรื่องช่องแคบคอร์ฟู (Corfu) ตามที่กล่าวถึงข้างต้น และข้อเสนอแนะให้ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการก็ไม่ค่อยมี เท่าที่พอยกเป็นตัวอย่างก็คือมติของคณะมนตรีฯ เมื่อ 31 มีนาคม 1951 ในกรณีพิพาทระหว่างประเทศอินเดียกับประเทศปากีสถาน

ในบางกรณี คณะมนตรีความมั่นคง อาจเสนอแนะข้อปฏิบัติที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาว่าเหมาะสมในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อเสนอแนะของคณะมนตรีมีลักษณะเป็นการตัดสินใจที่เป็นข้อยุติข้อพิพาท อย่างเช่นในกรณีพิพาทระหว่างประเทศอินเดียกับประเทศปากีสถานเกี่ยวกับปัญหาคาชเมียร์ คณะมนตรีความมั่นคงได้กล่าวเน้นในข้อเสนอแนะว่า ทิศทางที่แน่นอนของรัฐจัมมู (Jammu) และรัฐแคชเมียร์ควรได้รับการตัดสินใจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งประชาชน ซึ่งแสดงออกโดยวิธีการที่เป็นกระบวนการของประชาธิปไตยคือ การออกเสียงแบบเพลบิสซิด (Plebiscite)⁽¹⁾ ที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรมภายใต้ความอำนวยการขององค์การสหประชาชาติ" (มติของคณะมนตรีความมั่นคงเมื่อ 24 มกราคม 1957)

(2) คณะมนตรีความมั่นคงอาจจัดให้มีการไต่สวนในลักษณะของการจัดเจรจา เช่น ในกรณีแคชเมียร์ และกรณีอินโดจีนเซีย เป็นต้น หรืออาจจัดตั้งคณะกรรมการได้ส่วน เช่น กรณีฮังการีและกรณีลาว เป็นต้น

(3) คณะมนตรีความมั่นคงอาจมีข้อเสนอแนะให้ส่งกรณีพิพาทไปให้องค์การภูมิภาคขององค์การหนึ่งองค์การใดพิจารณาแก้ไข การส่งกรณีพิพาทให้องค์การภูมิภาคพิจารณาศึกษานี้ อาจกระทำโดยได้รับความยินยอมจากรัฐคู่พิพาทก่อนหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ คณะมนตรีความมั่นคง อาจเสนอปัญหาสู่การพิจารณาของสมัชชาใหญ่ การนำปัญหาสู่การพิจารณาของสมัชชาใหญ่ อาจกระทำในรูปที่คณะมนตรีความมั่นคงตัดปัญหาดังกล่าวออกเสียงจากวาระการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้สมัชชาใหญ่หยิบยก

(1) ออกเสียงแบบเพลบิสซิด (Plebiscite) เป็นการขอความเห็นชอบจากประชาชนเกี่ยวกับหลักการหรือตัวบุคคล เช่นการขอความเห็นชอบว่ารัฐแคชเมียร์ควรจะอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอินเดียหรือประเทศปากีสถาน เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้ หรือในกรณีปัญหาใดปัญหาหนึ่งไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ในคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกถาวรวีโต้ (Veto) คณะมนตรีความมั่นคงอาจร้องขอให้สมัชชาใหญ่เปิดประชุมสมัชชาวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว สมัชชาใหญ่เคยพิจารณาปัญหาในลักษณะนี้ เช่นกรณีฮังการีและกรณีคลองสุเอซ เมื่อ ค.ศ.1956 เป็นต้น

2.2 บทบาทของสมัชชาใหญ่

สมัชชาใหญ่เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยภาคีทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติ สมัชชาใหญ่จึงมีลักษณะเป็นสถานชุมนุมหรือเวทีทางการเมือง มากกว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ระงับปัญหาข้อพิพาท อย่างไรก็ตามการเข้าแทรกแซงของสมัชชาทั่วไปในปัญหาข้อพิพาทหนึ่งปัญหาข้อพิพาทใด ถือกันว่าเป็นประโยชน์ในการที่จะทำให้ปัญหาข้อพิพาทยุติลงได้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าตามกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 18 การตัดสินปัญหาต่างๆ ของสมัชชาขึ้นอยู่กับความเห็นเสียงข้างมากของที่ประชุม และยิ่งไปกว่านั้นในที่ประชุมของสมัชชาใหญ่ ทุกประเทศมีความเสมอภาคกัน ประเทศมหาอำนาจไม่มีสิทธิยับยั้งเหมือนอย่างที่มีในคณะมนตรีความมั่นคง

กฎบัตรขององค์การสหประชาชาติข้อ 10 กำหนดให้อำนาจสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติไว้ในลักษณะที่เป็นอำนาจทั่วไปว่า "สมัชชาใหญ่อาจอภิปรายปัญหาใดหรือเรื่องใดๆ ภายในกรอบแห่งกฎบัตรฉบับปัจจุบัน หรือที่เกี่ยวข้องไปถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์การใดๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรฉบับปัจจุบันก็ได้และอาจทำคำแนะนำไปยังสมาชิกของสหประชาชาติหรือคณะมนตรีความมั่นคง หรือทั้งสองแห่งในปัญหาเรื่องราวใดๆ เช่นที่ว่ามันได้ เว้นแต่ที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 12"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในข้อ 10 แห่งกฎบัตรองค์การสหประชาชาติสมัชชาใหญ่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ หรือมีอำนาจเหมือนดังอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแต่อย่างใด สมัชชามีเพียงอำนาจในการเสนอแนะเท่านั้น

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพ ตามนัยแห่งข้อ 11 อนุ 2 สมัชชาใหญ่อาจทำการอภิปราย และทำข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงปลอดภัยระหว่างประเทศในเมื่อสมัชชาได้รับการร้องขอจากรัฐสมาชิกหนึ่งรัฐใด หรือจากรัฐที่มีใช้

สมาชิกขององค์การสหประชาชาติ หรือจากคณะกรรมการความมั่นคง สมัชชาใหญ่มีอำนาจในการพิจารณาปัญหาเสมอไม่ว่าปัญหานั้นจะมีสภาพอย่างไร กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์

ในเมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ผู้ว่าการพิจารณาของสมัชชาใหญ่มีอำนาจดำเนินการได้ 2 ประการ กล่าวคือ

สมัชชาอาจเรียกร้องให้คณะกรรมการให้ความสนใจในปัญหา เนื่องจากความร้ายแรงของปัญหาอาจทำให้สันติภาพและความมั่นคงปลอดภัยระหว่างประเทศตกอยู่ในภาวะอันตราย หรือสมัชชาอาจดำเนินการตามที่มาตรา 14 แห่งกฎบัตรฯ ให้อำนาจไว้

2.3 บทบาทของเลขาธิการขององค์การสหประชาชาติ (General Secretary) ข้อ 99 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติว่า

“เลขาธิการอาจเรียกร้องให้คณะกรรมการความมั่นคงให้ความสนใจในกรณีทั้งหลาย ซึ่งเลขาธิการเห็นว่าอาจทำให้เกิดอันตรายต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงปลอดภัยระหว่างประเทศ”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนี้ เลขาธิการองค์การสหประชาชาติจึงอาจเรียกร้องให้คณะกรรมการความมั่นคงเข้าไปแทรกแซง ในกรณีที่รัฐสมาชิกรัฐหนึ่งรัฐใดขององค์การหรือรัฐสมาชิกของคณะกรรมการความมั่นคงเอง ไม่อาจร้องขอได้ การที่มาตรา 99 บัญญัติให้อำนาจเลขาธิการไว้ดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการปิดช่องโหว่กรณีที่คณะกรรมการความมั่นคงไม่อาจยื่นมือเข้าไปแทรกแซง ด้วยเหตุนี้เลขาธิการขององค์การสหประชาชาติจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเตือนให้เห็นถึงภัยอันตรายที่จะเกิดแก่สันติภาพของโลก เลขาธิการสหประชาชาติจึงมีบทบาทของเจ้าหน้าที่ถาวรระหว่างประเทศที่แท้จริง ที่จะดำเนินการทั้งหลายอย่างอิสระตามสามัคคีธรรมที่มุ่งหมายนำมาซึ่งความสงบสันติสุขของสังคมระหว่างรัฐ

ความจริงแล้วอำนาจของเลขาธิการในการระงับข้อพิพาทมีวิวัฒนาการจากทางปฏิบัติ ในกรณีที่เลขาธิการดำเนินการติดต่อโดยตรงกับรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการเรียกร้องให้รัฐดังกล่าวผ่อนปรนความรุนแรงในกรณีพิพาท หรือเลขาธิการเสนอตนเองเข้าทำการไกล่เกลี่ย

ในระหว่าง ค.ศ. 1962-1963 เลขานุการสหประชาชาติได้ดำเนินการตามความมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้นในกรณีพิพาทหลายเรื่อง ในกรณีที่มีการติดตั้งจรวดของสหภาพโซเวียตในประเทศคิวบา ถึงแม้ว่าอู๋ถั้นเลขานุการของสหประชาชาติในขณะนั้นจะไม่มีบทบาทที่สำคัญและเด่นชัดในการระงับกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าจดหมายของเลขานุการที่มีไปถึงประมุขของประเทศมหาอำนาจทั้งสองคือ สหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกา มีส่วนในการตกลงขั้นสุดท้ายของกรณีพิพาท

ในกรณีพิพาทระหว่างประเทศซอลแลนด์กับประเทศอินโดนีเซียเกี่ยวกับเกาะโอเรียนเต็ลวันดก เลขานุการสหประชาชาติได้เข้าทำการไกล่เกลี่ยในลักษณะการเจรจาทำให้ทั้งสองประเทศตกลงระงับกรณีพิพาทกันได้

ในกรณีที่มีการต่อสู้กันระหว่างรัฐบาลฝ่ายสนับสนุนเผด็จการ และรัฐบาลฝ่ายสาธารณรัฐในประเทศเยเมน เลขานุการขององค์การสหประชาชาติก็ได้เข้าไปไกล่เกลี่ยทำให้เหตุการณ์สงบลงได้

ในกรณีประเทศเลบานอน เมื่อ ค.ศ. 1978 เลขานุการสหประชาชาติได้เรียกร้องให้คณะมนตรีความมั่นคงให้ความสนใจในสถานการณ์ในประเทศเลบานอนที่เป็นภัยต่อสันติภาพ และเลขานุการสหประชาชาติได้เสนอตัวเข้าไปไกล่เกลี่ยในลักษณะการเจรจา

ความจริงแล้ว นอกจากองค์การสหประชาชาติมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศแล้ว องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคก็ยังมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

กฎบัตรแห่งองค์การสหประชาชาติได้บัญญัติถึงองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคไว้ในบทที่ 8 ข้อ 52 อนุ 1 ในบทดังกล่าวได้ให้การรับรองไว้อย่างชัดเจนถึงความสอดคล้องต่อกันของกฎบัตรสหประชาชาติ กับข้อตกลงที่เป็นธรรมนูญขององค์การดังกล่าว ข้อ 52 วรรคสอง บัญญัติไว้เป็นการเพิ่มเติมว่า สมาชิกขององค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นภาคีของข้อตกลงที่เป็นธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาค "ต้องใช้ความพยายามทั้งปวง" เพื่อระงับ "ข้อพิพาทที่เป็นเรื่องของท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอเรื่องให้คณะมนตรีความมั่นคง" ในลักษณะที่เป็นสันติตามวิธีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าข้อตกลงที่เป็นธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคทั้งหลาย จำเป็นต้องมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขข้อตกลงว่าสมาชิกขององค์การจะต้องระงับกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกโดยสันติวิธี

ตามความเป็นจริงแล้วองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคทั้งหลายที่ประเทศต่างๆ จัดตั้งขึ้นมา นั้น นอกจากมีหลักการต่างๆ สอดคล้องกับหลักการที่สำคัญซึ่งกำหนดไว้ในกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติแล้ว องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคแต่ละองค์การยังกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทไว้เป็นการเฉพาะ ข้อกำหนดที่ว่าด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทขององค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคต่างๆ นี้จัดว่ามีความสมบูรณ์พอสมควร อย่างไรก็ตาม วิธีการต่างๆ ที่กำหนดไว้นี้มีโครงสร้างในลักษณะที่สำคัญไม่แตกต่างไปจากโครงสร้างของวิธีการตามที่กำหนดไว้ในระบบขององค์การสหประชาชาติแต่อย่างใด กล่าวคือมีการกำหนดให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาททั้งวิธีการทางการเมือง และวิธีการทางศาลในทำนองเดียวกับที่กฎบัตรของสหประชาชาติกำหนดไว้ นอกจากนี้แล้ว อำนาจในการที่จะนำวิธีการระงับข้อพิพาททางการเมืองมาใช้ขึ้นกำหนดไว้โดยตรงให้เป็นอำนาจขององค์กรต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ

องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคตามความหมายของบทที่ 8 แห่งกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ ที่สำคัญได้แก่ องค์การแห่งรัฐอเมริกัน องค์การแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาวแอฟริกัน สหภาพแห่งยุโรปตะวันตก องค์การแห่งสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ องค์การแห่งกติกาวอร์ซอ เป็นต้น